

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu persoalan inti dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Kondisi seperti ini tidak lepas. sebab tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat terbatas, disisi lain kebutuhan akan tanah selalu meningkat secara sistematis. Segala aktifitas dan kehidupan selalu bergerak dan terjadi di atas tanah oleh sebab itu diperlukan regulasi atau peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) yang mengikat sebagai *role play* dan harus disepakati secara bersama-sama. Pengaturan fundamental terhadap tanah dapat kita lihat dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Merujuk ketentuan tersebut, konsep dikuasai negara artinya negara mengatur, negaralah yang mempunyai kewenangan mengelola dan mengatur tanah guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>1</sup>

Selain itu tanah memiliki arti yang sangat penting bagi kehidupan manusia, yaitu karena kehidupan manusia sama sekali tidak dapat dipisahkan dari tanah. Manusia hidup di atas tanah (bermukim) dan memperoleh bahan pangan dengan cara mendayagunakan tanah.<sup>2</sup> Manusia akan hidup senang serba kecukupan kalau mereka dapat menggunakan tanah yang dimilikinya sesuai dengan hukum alam yang berlaku, dan manusia akan dapat hidup tenteram dan damai kalau mereka dapat menggunakan hak-hak dan kewajibannya sesuai dengan batas-batas tertentu dalam hukum yang berlaku untuk mengatur kehidupan manusia itu dalam masyarakat.

Tanah memiliki hukumnya sendiri yaitu keberadaannya tak dapat di tambah namun sebaliknya kebutuhan atas tanah selalu meningkat seiring dengan jumlah penduduk.<sup>3</sup> Betapa pentingnya arti sebuah tanah sehingga sesuai dengan falsafah atau kultur masyarakat Jawa

---

<sup>1</sup> Yudhi Setyawan, *Hukum Pertanahan Teori dan Praktik*, Banyu Media Publishing, Jakarta, 2010, hal.

<sup>2</sup> *ibid*

<sup>3</sup> John Salindeho, *Manusia, Tanah, Hak dan Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal. 39

”Sedumuk bathuk senyari bumi ditohi pati” yang artinya bahwa sejari/sejengkal tanahpun harus dapat di pertahankan.<sup>4</sup>

Tersedianya tanah merupakan kunci eksistensi manusia dan pengaturan serta penggunaannya merupakan kebutuhan yang sangat penting. Tanah dalam pembangunan nasional merupakan salah satu modal dasar yang strategis. Hal ini untuk menopang tujuan nasional sesuai yang termaktub dalam pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum, sehingga akan terwujud suatu masyarakat adil dan makmur baik dalam materiil maupun spirituil berdasarkan Pancasila dalam ruang lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka dan berkedaulatan rakyat serta kehidupan berbangsa bernegara yang tertib, aman dan dinamis untuk mewujudkan kesejahteraan yang adil dan merata bagi segenap rakyat Indonesia. Oleh karena itu, untuk mewujudkan tujuan tersebut maka dilaksanakan suatu program pembangunan yang terpadu dan menyeluruh dan berkelanjutan termasuk dalam bidang pertanian.

Di Afrika disebutkan oleh Catherine Boone bahwa<sup>5</sup>

*“Across much of Africa, discussions and debates about land law reform are taking place in public areas that have been opened up by multi-partyism, electoral competition, and the invigoration of civil society. This means that in many places, outcomes, of struggles over the meaning and allocation of property rights will be shaped in part by who manages to win political power at the national level”*

Hal tersebut di atas dapat diartikan bahwa Reformasi hukum pertanahan terbentuk sebagian oleh mereka yang berhasil memenangkan kekuasaan politik yang artinya seseorang dapat memiliki hak atas tanah dikarenakan adanya pengaruh faktor politik yang terjadi di Negara tersebut. Hal yang agak berbeda tentang agraria yang ada di Papua Nugini sebagaimana diungkap oleh Alex Galuh bahwa pengertian agrarian adalah<sup>6</sup> :

*“As a result, land law in Papua New Guinea was and is remarkably liberal. Under the land Act, land is assumed by default to be held under customary rights by natives. However, subsoil resources are owned by the state and natives have “ no power to sell, lease or dispose of customary land otherwise than to natives in accordance with custom*

---

<sup>4</sup> Ernawati Purwaningsih, *Sepuluh Ungkapan Tradisional Daerah Istimewa Yogyakarta*, dikutip dari website [http://bpadiogja.info/public/article/595/SEPULUH\\_UNGKAPAN\\_TRADISIONAL.pdf](http://bpadiogja.info/public/article/595/SEPULUH_UNGKAPAN_TRADISIONAL.pdf) diakses pada 10 November 2015 pukul 17.05

<sup>5</sup> Catherine Boone, *E The Author, African Affair*, Journalersity Press, 106, 2007 pg : 559

<sup>6</sup> Alex Galub, *Ironies of Organization : Landowners, Land Registration, amd Papua New Guinea’s Mining and PetroleumIndustry*, Journal Human Organization, Washington : Spring, 2007 vol 66 pg 40

*and a contract or agreement made by him to do so is void.” However, local peoples do have the right to be compensated for loss of land.*

Hal tersebut diartikan bahwa menurut hukum tanah di Papua Nugini adalah sangat liberal, tanah diasumsikan sebagai tanah adat penduduk asli, hanya saja sumber-sumber di bawah tanah dikuasai oleh Negara.

Betapa pentingnya tanah bagi kehidupan manusia sehingga diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menyatakan “Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Berdasarkan ketentuan tersebut kita mengetahui bahwa kemakmuran masyarakat adalah tujuan utama dalam pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia. Sebagai implementasi dari Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia, pada tanggal 24 September 1960 pemerintah mengundangkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang Undang Pokok Agraria yang termuat dalam Lembaran Negara Nomor 104 tahun 1960.

Guna mewujudkan salah satu tujuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, maka diadakan pendaftaran tanah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 ayat 1 Undang Undang Pokok Agraria, “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Akibat adanya perkembangan keadaan pemerintah negeri menyusun Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043) yang mengatur tentang dasar pemilikan dan penguasaan oleh negara dan warga negara dan peraturan turunan untuk melaksanakan undang-undang di atas baik berupa beberapa peraturan pemerintah maupun peraturan peraturan kebijaksanaan teknis lainnya untuk pelaksanaan operasionalnya sebagai tindakan nyata untuk melaksanakan muatan makna tanah dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.<sup>7</sup> Kondisi masyarakat yang penuh dinamika sadar atau tidak berakibat kehendak masyarakat untuk

---

<sup>7</sup> John Salindeho, *Op.Cit*, hlm. 11

dilayani oleh aparat organisasi pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional semakin menguat.

Kondisi ini terlihat dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi membuat Badan Pertanahan Nasional harus adaptif dalam menyikapi kehendak masyarakat dan bijak dalam membuat peraturan kebijaksanaan. Hal yang perlu disadari oleh segenap aparatur pertanahan dimana pun bahwa dibalik wewenang besar yang dimiliki berarti tanggung jawabnya juga semakin besar. Keadaan ini hendaknya membuat kita lebih arif dan berusaha memahami keinginan masyarakat. Harapan kedepan adalah bagaimana menciptakan peraturan pelayanan pertanahan yang tidak hanya sebatas kuantitas dan kualitas tetapi lebih kepada kepuasan masyarakat sebagai targetnya. Sehingga Pemerintah mengeluarkan kebijakan atau peraturan di bidang pertanahan dengan lebih mengutamakan mutu pelayanan.

Kebijakan pemerintah yang dilakukan dalam waktu ke waktu tentunya mengalami dan bertujuan demi perbaikan. Pemerintah tidak akan mengeluarkan kebijakan yang tentunya tidak sesuai harapan. Seperti yang disampaikan oleh Owen Hughes dalam Pan S. Kim.<sup>8</sup>

*“Summarized for this group: “The administrative paradigm in is terminal stages and unlikely to be revbued...(It is being replaced by) a new paradigm of public management which pust forward a different relationship between government, the public service aand the public”.*

Menurut owen Hughes Paradigma administrasi berada pada tahap akhir dan tidak mungkin dibangkitkan kembali... (hal ini digantikan oleh) sebuah paradigma baru tentang manajemen pemerintah yang mengusulkan suatu hubungan yang berbeda antara pemerintah, pelayanan masyarakat dan masyarakat.

Guna mencapai tujuan tersebut dikeluarkanlah Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan, sebagai sebuah kebijakan bidang pertanahan, khususnya menyangkut masalah pelayanan pengaturan bidang pertanahan. Kita ketahui bahwa Pasal 19 Undang Undang Pokok Agraria merupakan instruksi kepada pemerintah sebagai agar di seluruh wilayah Republik Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat menjamin kepastian hukum. Adapun Peraturan Pemerintah (PP) yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) Undang Undang Pokok Agraria adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 yang mulai diundangkan pada

---

<sup>8</sup> Pan S. Kim, *Civil Service reform in Japan and Korea toward Competitiveness and competency*, International Rteview of Administrative Science. Vo. 68

tanggal 8 Juli 1997 di dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 1997 yang mengatur mengenai Pendaftaran Tanah.

Berkenaan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah diharapkan dapat mencegah konflik-konflik di bidang pertanahan yang sering terjadi pada masa sekarang. Menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah bertujuan :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah dan satuan rumah susun dan hal-hal lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar .
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Upaya mencapai tujuan tersebut digunakan sistem pendaftaran tanah di Indonesia digunakan sistem pendaftaran hak, yang data fisik dan data yuridis dimuat dalam buku tanah serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar. Bila terjadi perubahan tidak dibuatkan buku tanah baru, melainkan dilakukan pencatatannya pada ruang mutasi yang disediakan pada buku tanah yang bersangkutan.

Pada kenyataannya pendaftaran tanah yang diselenggarakan di Indonesia masih menimbulkan berbagai permasalahan yuridis. Banyak sekali dijumpai di lapisan masyarakat yang tidak akurat atau tidak jelasnya riwayat kepemilikan atau perolehan hak-hak atas tanah seorang itu sebelum didaftarkan untuk memperoleh tanda bukti yang berupa sertifikat.<sup>9</sup> Selain itu permasalahan yang muncul akibat peralihan hak atas tanah sering kali terjadi yang menimbulkan ketidakpastian mengenai siapa sebenarnya pemilik sebidang tanah maupun batas-batas tanahnya.

Sering terjadi perkara pertanahan dalam proses peradilan, orang yang tersebut atau tercantum pada sertifikat kurang mendapatkan jaminan kepastian hukum sehingga dalam hal data yuridis dan data fisik yang dimiliki oleh seseorang kurang kuat untuk membuktikan haknya.

---

<sup>9</sup> John Salindeho, *Op.Cit*, hal. 41

Oleh sebab itu Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan. Peraturan tersebut merupakan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan dalam rangka menyesuaikan perkembangan dan tuntutan kebutuhan pelayanan masyarakat di bidang Pertanahan. Penyempurnaan dari Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional jo. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2008 tentang Penyederhanaan dan Percepatan Standar Prosedur Operasional Pengaturan dan Pelayanan Pertanahan.

Berdasarkan uraian diatas maka menjadi penting penelitian mengenai Implementasi Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standart Pelayanan Pengaturan Pertanahan dalam Program Pendaftaran Hak Atas Tanah. Untuk mengetahui penyelenggaraan sistem pendaftaran tanah dan seberapa jauh pengaruhnya terhadap kekuatan pembuktian sertifikat hak atas tanah yang dimiliki seseorang, dapat membuktikan bahwa dirinya adalah pemilik sah atas tanah tersebut.

## **B. Perumusan Masalah**

Agar memudahkan penulis dalam melaksanakan penelitian, maka penulis perlu untuk merumuskan masalah. Masalah-masalah yang menjadi fokus penulis adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri ?
2. Apa Hambatan Implementasi Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan di Kabupaten Wonogiri dan bagaimana solusinya ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian hukum ini merupakan sasaran yang ingin dicapai. Dengan menetapkan suatu tujuan dari sebuah penelitian, diharapkan penelitian yang dilakukan tidak salah arah.

- 1 Tujuan Obyetif

Tujuan Objektif Penelitian ini adalah:

- a Untuk mengetahui dan menganalisis Implementasi Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri dalam menciptakan kepastian hukum hak atas tanah.
- b Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan Implementasi Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri serta mengetahui solusinya.

## 2 Tujuan Subyektif

Tujuan Subyektif dari penelitian ini adalah:

- a Melatih kemampuan penulis dalam meneliti suatu masalah terutama hal yang menyangkut tentang pertanahan seperti penerbitan sertipikat tanah berikut masalah-masalahnya.
- b Memenuhi tugas akhir sebagai syarat memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penulisan yang penulis lakukan mempunyai manfaat bukan hanya bagi penulis saja, tapi diharapkan juga dapat berguna bagi pihak-pihak lain. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

##### **1 Manfaat Teoritis**

Manfaat Teoritis dari Penelitian ini adalah :

- a Dapat memberikan gambaran yang nyata mengenai perlindungan hasil penelitian ini akan bermanfaat untuk pengembangan ilmu hukum terutama yang menyangkut masalah peraturan pendaftaran hak tanah serta kebijakan di bidang agraria, khususnya mengenai pendaftaran hak tanah yang pengaruhnya di dalam pembuktian sertifikat hak atas tanah.
- b Untuk menambah pengetahuan mengenai ilmu hukum agraria terutama mengenai masalah pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikatnya.
- c Mengembangkan wawasan ilmiah yang dapat digunakan dalam penulisan ilmiah di bidang hukum terutama hukum agraria.

##### **2 Manfaat Praktis**

Manfaat Praktis dari Penelitian ini adalah:

- a Untuk memberi jawaban mengenai masalah yang diteliti.
- b Sebagai upaya penulis memberikan pertimbangan dan pola dalam mengkritisi dan menganalisis suatu masalah.
- c Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu dan memberikan masukan serta tambahan pengetahuan bagi semua pihak yang tertarik dalam masalah yang sama.